

# Besturen in Vlaanderen en Nederland

Citation for published version (APA):

Baakman, N. A. A., Maes, R., & Bouckaert, G. (1994). Besturen in Vlaanderen en Nederland. *Bestuurskunde*, 3(6), 235-245.

**Document status and date:**

Published: 01/01/1994

**Document Version:**

Publisher's PDF, also known as Version of record

**Document license:**

Unspecified

**Please check the document version of this publication:**

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

**General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

**Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

## BESTUREN IN VLAANDEREN EN NEDERLAND

Wie de bestuurlijke structuur van België – en dus ook die van Vlaanderen – met de Nederlandse vergelijkt, wordt getroffen door zowel grote verschillen als grote overeenkomsten. Dat is op zichzelf al bijzonder. Maar de ironie van de geschiedenis wil bovendien dat het meest in het oog springende verschil, de federalisering van België, terug te voeren is tot een gelijksoortige bestuurlijke uitdaging. Een uitdaging die tot de erfenis behoort van een gemeenschappelijk staatkundig verleden.

Een vergelijking van het openbare bestuur van Vlaanderen en Nederland ligt zeer voor de hand, maar is ook lastig te maken. Lastig, omdat Vlaanderen een onderdeel is van het Koninkrijk België, en een goed begrip van de Vlaamse situatie vereist dat men die inbedding óók in beschouwing neemt. De vraag is echter wat men dan met Nederland vergelijkt: Vlaanderen of België? Men is wel gedwongen beide tegelijk te doen, en dat betekent in het bestek van een artikel noodgedwongen beperking tot de inderdaad grote verschillen en grote overeenkomsten, met helaas veel te weinig aandacht voor de kleinere verschillen die een vergelijking van twee landen extra smaak en kleur geven.

We behandelen ons onderwerp als volgt. Allereerst geven we een kort overzicht van de historische ontwikkeling. Dat overzicht leert dat België en Nederland, ondanks de afscheiding van 1830, aan het einde van de negentiende eeuw weer een sterk overeenkomende bestuursstructuur hadden. Over de grondtrekken van de toenmalige stelsels en hun geleidelijke ontwikkeling in deze eeuw handelt de volgende paragraaf. Maar er waren ook sprongsgewijze mutaties als bestuurlijk antwoord op problemen die in de kiem al bestonden voor de afscheiding. Met die problemen doelen we op de interne verdeeldheid, die door het trekken van nieuwe landsgrenzen niet verdween, maar in beide landen een eigen inhoud kreeg, en met de antwoorden op die problemen hebben we de verzuiling in beide landen en de federalisering van België op het oog. Op die verzuiling zullen we niet ingaan, maar aan de federalisering, die Vlaanderen van een taalkundig-culturele tot een staatkundige entiteit maakte, besteden we ten slotte uitgebreid aandacht.

---

*Dr. N.A.A. Baakman is hoofddocent bestuurskunde aan de Faculteit der Bedrijfs- en Bestuurswetenschappen van de Open universiteit te Heerlen. Prof. dr. R. Maes is hoogleraar bestuurswetenschappen aan het departement Politieke Wetenschappen van de Katholieke Universiteit Leuven. Dr. G. Bouckaert is docent beleidsmethodiek en sociaal-economisch overheidsbeleid aan hetzelfde departement en voorts als senior-onderzoeker verbonden aan het Vervolmakingscentrum voor Overheidsbeleid en Bestuur, eveneens van de KU Leuven.*



## BELGIË EN NEDERLAND: EEN PAAR APART

### UIT ELKAAR

De Acht Artikelen van Londen die in 1814 de basis legden voor het Koninkrijk der Nederlanden, stelden dat de samengevoegde dertien provincies plus het prinsbisdom Luik tot een 'amalgame le plus complet' versmolten zouden moeten worden. En inderdaad, van 1815 tot 1830 was er één Koninkrijk met één grondwet en één administratieve structuur. Maar in andere opzichten was de eenheid ver te zoeken, en het gemeenschappelijke staatsverband vermocht die ook niet dichterbij te brengen. Integendeel, de binnenlandse spanningen liepen hoog op en na 16 jaar werd in het zuiden een Voorlopig Bewind, de Belgische revolutionaire regering, geïnstalleerd. In 1831 was het Koninkrijk België een politiek en militair feit.

Het politiek-bestuurlijke stelsel van het toen nog jonge Koninkrijk der Nederlanden bleek dus niet in staat de uit de heterogene samenstelling voortkomende grote tegenstellingen (protestant versus katholiek, Nederlandstalig versus Franstalig en conservatief versus liberaal) duurzaam te overbruggen: daarom scheurde het staatsverband. De afscheiding van het zuiden resulteerde er echter niet in dat er nu twee staten ontstonden die ieder voor zich wel homogeen waren. Weliswaar sloeg België meteen een liberale weg in, en bleef Nederland een conservatieve koers varen, maar dat wilde niet zeggen dat alle liberalen in België woonden en alle conservatieven in Nederland. Ook de andere belangrijke oude scheidslijnen bleken niet met de nieuwe landsgrenzen samen te vallen. Zo werd het nieuwe Belgische koninkrijk wel homogeen katholiek, maar bleef het taalkundig-cultureel heterogeen. En het gekortwiekte Koninkrijk der Nederlanden werd wel van zijn taalproblemen verlost (afgezien dan van het Fries), maar religieus was het nog even verdeeld als het hele Koninkrijk dat voor 1830 was.

### TOCH WEER OP EEN LIJN.....

Nog steeds bestond er dus, maar nu voor twee landen apart, de noodzaak een bestuurlijke structuur te vinden die zou kunnen omgaan met grote interne verdeeldheid. De noodzaak daartoe was echter rond 1830 bepaald geen 'common wisdom'. In België werden de Nederlandstaligen en in Nederland de katholieken weinig meer dan geduld en zij konden in die jaren economisch en politiek ook geen vuist maken. De problemen werden dus niet onderkend, maar de emancipatie van de Nederlandstaligen in België en die van katholieken en de calvinistische kleine luyden in Nederland zou nog anders leren, en grote gevolgen hebben voor de inrichting van het openbare bestuur van beide landen.

Voor het nieuwe koninkrijk België kon het opzetten van een nieuwe staatsinrichting natuurlijk geen uitstel lijden. Die kwam er dan ook zonder veel omhaal al in 1831. Nederland daarentegen, modderde nog zo'n kleine twintig jaar voort onder het regime van de oorspronkelijke grondwet van 1815. Omdat iedere verandering daarin onvermijdelijk recht zou moeten doen aan de nieuwe toestand en de koning de afscheiding maar niet kon verkroppen, veranderde er niets. Zelfs de Eerste Kamer, die op sterk aandringen van het Zuiden in 1815 ingesteld was, bleef bestaan. Pas in 1840 werd de tekst van de grondwet van 1815 aangepast aan de nieuwe grenzen. De liberale doorbraak liet nog langer op zich wachten: die kwam pas in 1848, toen de hervormers onder aanvoering van Thorbecke hun kans konden grijpen. Het toen opgezette bestuursstelsel vertoont echter tal van belangrijke over-



eenkomsten met het stelsel dat België meteen na de afscheiding invoerde. In feite waren er op het einde van de negentiende eeuw nauwelijks principiële verschillen in bestuurlijke structuur. Kortom, Nederland en België zaten, maar nu los van elkaar, weer op hetzelfde spoor.

.....EN WEER VERDER UIT ELKAAR

Dat de bestuurlijke structuren van Nederland en België aan het einde van de negentiende eeuw zo sterk op elkaar leken is anno 1994 maar moeilijk te geloven. De conclusie is dan ook dat België en Nederland juist in deze eeuw elkaar bestuurlijk ontgroeid zijn.

Nu spreekt het vanzelf dat industrialisatie, economische groei, urbanisatie, mobiliteitsgroei, schaalvergroting, structurele differentiatie en de opkomst van de verzorgingsstaat in beide landen nogal wat veranderingen teweegbrachten in, wat we voor het gemak maar even de initiële bestuursstructuur zullen noemen.

Het is al evenmin erg vreemd dat, aangezien de genoemde ontwikkelingen zich niet in het zelfde tempo noch in dezelfde mate voorgedaan hebben, België en Nederland bestuurlijk uit elkaar gegroeid zijn.

Het cruciale punt is echter dat voor een deel de aangebrachte veranderingen in de stelsels elkaar niet ver ontlopen of in elk geval in dezelfde richting gegaan zijn, terwijl voor een ander deel België en Nederland totaal andere bestuurlijke wegen ingeslagen zijn.

De eerste soort van bestuurlijke veranderingen, zeg maar de evolutionaire, hangen samen met de hiervoor gememoreerde maatschappelijke ontwikkelingen; de tweede soort, de radicale, houden echter verband met heel iets anders. Zij zijn een regelrecht gevolg van de oude breuklijnen van voor 1830, die niet met de nieuwe landsgrenzen samenvielen: beide landen hielden immers een heterogeen samengestelde bevolking. In beide landen traden ook succesvolle emancipatiebewegingen op en het politieke succes daarvan maakte dat de tegenstellingen niet langer weggemoffeld konden worden, maar om overbrugging vroegen.

Nu was deze bestuurlijke uitdaging voor België en Nederland wel naar de vorm gelijk, maar inhoudelijk en ook temporeel waren er grote verschillen. De Nederlandse tegenstellingen waren primair levensbeschouwelijk van aard, maar in België kwamen de taalkundig-culturele daar nog eens bovenop. De Nederlandse calvinistische kleine luyden, met in hun voetspoor de katholieken, begonnen hun (school)strijd in de negentiende eeuw en wisten die in 1917 definitief in hun voordeel te beslechten. België kende rond 1880 eveneens een hevige schoolstrijd tussen vrijzinnigen en katholieken, maar de strijd van de Vlamingen kreeg pas echt momentum na de Eerste Wereldoorlog, die heel wat minder Belgische slachtoffers geëist zou hebben als de Franstalige officieren en de Vlaamse soldaten elkaar maar beter hadden kunnen verstaan.

Ook de gevonden oplossingen verschillen radicaal. In Nederland steunde de overheid, na de pacificatie van 1917, de verdere verzuilde opbouw van de samenleving, zodat de ontwikkeling van de verzorgingsstaat in een complete particuliere beheers- en bestuursstructuur van collectieve voorzieningen naast de overheid uitmondde.

België kanaliseerde eveneens zijn levensbeschouwelijke strijd in verzuilde orga-

nisaties naast de overheid, maar daarnaast bleef het pogen de taal- en cultuurstrijd binnen het overheidsapparaat te pacificeren, met name door middel van taalwetten, die een billijke positie van beide taalgroepen binnen het openbare bestuur moesten garanderen.

Een taal is echter iets anders dan een levensbeschouwing: over niet-levensbeschouwelijke zaken kunnen katholieken, protestanten en vrijzinnigen zeer wel een redelijk gesprek voeren, maar taalverschillen storen zelfs de communicatie tussen ideologisch gelijkgestemden. Uiteindelijk bleek een pacificatie van de taalstrijd binnen een unitaire staatsstructuur politiek niet haalbaar te zijn. Zelfs de 27 grondwetswijzigingen die België sinds 1967 doorvoerde en die overigens alle in federatieve richting gingen, waren niet genoeg. Daarom werd de gedachte aan een eenheidsstaat opgegeven, en sinds 5 mei 1993 bepaalt artikel 1 van de grondwet dat België een federatieve staat is, samengesteld uit een Franse, Vlaamse en Duitstalige gemeenschap en uit drie gewesten: het hoofdstedelijk gewest Brussel, een Vlaams en een Waals gewest. Het nadere daarvan zullen we nog vernemen.

Nederland had dus aan de verzuiling genoeg, maar België moest uiteindelijk ook nog federaliseren. Dat verschil heeft de twee landen bestuurlijk het verst uit elkaar gedreven, veel verder dan de evolutionaire ontwikkeling van de twee stelsels.

Daarmee zijn ook de federalisering en verzuiling ten opzichte van elkaar gekarakteriseerd: het zijn in hoge mate in Mertoniaanse zin functionele alternatieven voor elkaar.

## DE GROTE OVEREENKOMSTEN: INITIEEL STELSEL EN EVOLUTIE

### INLEIDING

Bij alle overeenkomsten in de startpositie waren er toch ook enkele, deels spiegelbeeldige, verschillen.

België moest zich, als prille monarchie, in buitenlandse ogen waar maken. De belangrijkste bekommernis tijdens de eerste decennia van het bestaan van het nieuwe koninkrijk was dan ook het handhaven van de soevereiniteit, waarbij de diplomatieke neutraliteit (net als in Nederland overigens) centraal stond. Nederlands voortbestaan stond daarentegen niet op het spel, maar het moest wel het trauma van de afscheiding verwerken.

België had al echte industriële centra, maar het ontbeerde koloniën, terwijl dat in Nederland precies andersom was. Voor België werd dus het verwerven van een kolonie om door het buitenland voor vol aangezien te worden, de volgende prioriteit.

In België had men de tijd niet om lang over de staatsinrichting na te denken: er moest met het oog op het voortbestaan meteen gehandeld worden. In Nederland konden de liberalen echter achttien jaar lang niets anders doen dan nadenken, omdat de koning, gesteund door de conservatieven, alle hervormingen tegenhield. Maar toen in 1848 de internationale ontwikkelingen Willem II noopten zijn koers radicaal te verleggen, kon er, onder het intussen gegroeide leiderschap van Rudolf Thorbecke, meteen weloverwogen gehandeld worden.

Deze adempauze, die België niet en Nederland wel had, verklaart waarom België geen met Thorbecke vergelijkbare 'founding father' heeft: de tijd ontbrak om iemand in zo'n rol te laten groeien.



*DE GEMEENSCHAPPELIJKE PRINCIPES*

Met de liberale ommekeer van Nederland kwam, zoals gezegd, het openbare bestuur van de beide constitutionele monarchieën wederom in hetzelfde spoor.

Ten eerste was vanaf toen in beide landen de wet soeverein: de soevereiniteit is niet opgedragen aan de koning, niet aan de grondwet, en ook niet aan onaantastbaar geachte beginselen: in feite is in België en in Nederland de wet soeverein gemaakt. Toetsing van een wet aan de grondwet werd de rechter dan ook in beide landen ontzegd.

Ten tweede lieten de beide grondwetgevers zich inspireren door het beginsel van de scheiding der machten. Daarbij kwam het zwaartepunt met het oog op het voorgaande logischerwijs te liggen bij de wetgevende macht, die, als tegenwicht, niet opgedragen werd aan een enkele instantie, maar gespreid werd over twee kamers en de Kroon. Een wetsontwerp wordt pas wet nadat het is aanvaard door achtereenvolgens de beide kamers en het getekend is door zowel de verantwoordelijke minister(s), als door de koning. Daarbij is niet-aanvaarding door de (Tweede) Kamer een gewoon politiek feit, verwerping door de Senaat of Eerste Kamer een opmerkelijk politiek feit en luidt het weigeren van ondertekening door een minister een ministers- of kabinetscrisis in.<sup>1</sup> Indien echter de koning weigert te tekenen dreigt een constitutionele crisis. Dat is in België onlangs nog voorgekomen bij de abortuswetgeving. Toen is het gevaar bezworen door koning Boudewijn tijdelijk tot regeren onbekwaam te verklaren.

Een derde belangrijk gemeenschappelijk beginsel is de idee van een gedecentraliseerde eenheidsstaat: beide landen werden unitaire staten, maar niet alle bevoegdheden gingen naar het centrale niveau. Men ging uit van drie kringen. De eenheidsstaat werd opgedeeld in provincies en die weer in gemeenten, terwijl beide lagere overheden autonomie kregen binnen uniforme wettelijke kaders. Pikant detail daarbij is dat Thorbecke bij het ontwerpen van 'zijn' gemeentewet maar over één bruikbaar voorbeeld beschikte, en dat was het Belgische.

De in beide landen gekozen vorm van decentralisatie is de territoriale, niet de functionele. Gemeenten en provincies kregen geen welomschreven enkelvoudige taak, doch dienden op het eigen grondgebied in te staan voor alle bestuurstaken die niet met zoveel woorden door de nationale wetgever aan anderen toegewezen waren. Functionele decentralisatie werd aanvankelijk alleen toegepast in het geval van de polders en wateringen in België en de waterschappen in Nederland.

Een vierde belangrijk beginsel was het streven naar een stelsel met horizontaal en verticaal machtsevenwicht. In verticaal opzicht moesten het rijk en de gemeenten elkaar zo ongeveer in evenwicht houden, met de provincie als niet al te machtige toezichthoudende middenlaag. Het zwaartepunt voor de gewone, dagelijkse gang van zaken moest bij de gemeente liggen, en voor belangen die de lokale schaal overstegen bij het rijk. Horizontaal machtsevenwicht werd nagestreefd door de ministers, gemeenten en provincies ten opzichte van elkaar principieel gelijkwaardig te maken. De laatstgenoemden werden autonoom binnen voor alle gemeenten respectievelijk provincies geldende uniforme kaders.

Het laatste kenmerk dat in dit verband genoemd moet worden is de scherpe en eenduidige scheiding tussen de private en de publieke sfeer die in beide landen doorgevoerd werd. Het uitoefenen van een bepaalde taak was ofwel een publiek belang en dan ook een overheidszaak, of het was een particuliere aangelegenheid, en dan diende de overheid er zich verre van te houden. Tegen het uitoefenen van



openbaar gezag (en dus dwang, al ging het maar om het besteden van de onder dwang geïnde belastingpenningen) werden in beide landen goed vergelijkbare waarborgen geschapen. Zo werden er op alle drie de bestuursniveaus representatieve en controlerende organen ingesteld. Daarom ook gingen de beide grondwetten ervan uit dat publieke taken alleen opgedragen zouden worden aan gemeenten, provincies of een departement. Andere organen werden immers niet democratisch gecontroleerd (de zogenaamde 'checks') en zouden bovendien het gewenste machtsevenwicht (de zogeheten 'balances') tussen en binnen de drie lagen kunnen verstoren.

Deze kenmerken, soevereiniteit van de wet, scheiding der machten, nadruk op de wetgevende macht, verdeling van die macht over vier instanties, een gedecentraliseerde eenheidsstaat, territoriale decentralisatie, drie bestuurslagen, verticaal en horizontaal machtsevenwicht, democratische controle op ieder niveau, en een heldere scheiding tussen de publieke en de private sfeer, waren de hoofdtrekken die het openbare bestuur van beide landen na het midden van de negentiende eeuw gemeenschappelijk had.

#### *EVOLUTIONAIRE ONTWIKKELING*

In beide landen is deze uitgangspositie op vergelijkbare wijze geëvolueerd. Om te beginnen werden stukjes van de nationale soevereiniteit bij internationale verdragen afgestaan aan supranationale organen, die (maar dat is toeval en heeft met de Belgische staat als zodanig niets van doen) deels in Brussel hun zetel hebben.

De wet is in beide landen nog steeds soeverein, maar de wetgevende macht heeft in beide landen veel van zijn positie aan de uitvoerende macht moeten prijsgeven door zaken als kaderwetten en pseudo-wetgeving en, vooral in Nederland, door de uitbundige groei van de 'vierde macht', te weten de ambtenaren.

Ook de volksvertegenwoordiging heeft terrein verloren door de opkomst van politieke partijen (men ging oorspronkelijk uit van individuele, ongebonden volksvertegenwoordigers) en partijdiscipline en door het buiten de parlementaire arena regelen van zaken tijdens kabinetsformaties en het vastleggen daarvan in regeerakkoorden.

In beide landen is ook in de loop van deze eeuw geleidelijk en na de Tweede Wereldoorlog versneld, de idee van een gedecentraliseerde eenheidsstaat uitgehold: er werd voortdurend gecentraliseerd door kwistig gebruik te maken van medebewind en door het aantrekken van de befaamde gouden koorden. Een reactie daarop, dat wil zeggen een streven naar decentralisatie van taken en bevoegdheden, bleef zowel in België als in Nederland niet uit, maar was in geen van de twee landen een doorslaand succes. Ondanks de ruimere mogelijkheden voor Belgische gemeenten om eigen inkomsten te genereren, zijn de reële vrijheidsgraden in beide landen even beperkt. Ook bezuinigingen werden op vergelijkbare wijze op de lagere overheden afgewenteld, onder andere door kortingen op de gemeente- en provinciefondsen. In beide landen staan gemeenten thans dan ook voor de vraag hoe zij hun eigen inkomsten kunnen vergroten.

Het uniforme kader dat de wet in beide landen aan de gemeenten oplegt, kon natuurlijk niet verhullen dat gemeenten door grote verschillen in inwonertal feitelijk een onvergelijkbare positie kunnen hebben, en dat met name van de allerkleinste gemeenten door de nationale overheid veel te veel gevraagd werd. Gemeentelijke herindeling was aan beide kanten van de grens het antwoord, zij het



dat dat in Nederland bij stukjes en beetjes gebeurde, zodat het aantal der Nederlandse gemeenten van ruim 1.200 in 1850 geleidelijk aan terugliep naar ruim 600 nu, terwijl België in 1975 met één pennestreek het aantal gemeenten terugbracht van 2.359 tot 589. Dat zoiets in het ene land mogelijk bleek en in het andere voor schier ondenkbaar gehouden moet worden, laat interessante verschillen in politieke cultuur en bestuurlijke mores vermoeden (zie daarover Delmartino en Soeters in dit nummer). In beide landen heeft overigens de gemeentelijke schaalvergroting hetzelfde effect op de positie van politieke partijen: zij benadeelt lokale en begunstigt de landelijke partijen.

De regionalisering van van alles en nog wat heeft in België een zo mogelijk nog grotere bestuurlijke lappendeken opgeleverd dan in Nederland, en een pendant van de zeven Nederlandse stedelijke knooppunten is er ook: de stedelijke agglomeraties rond Brussel, Antwerpen, Gent, Luik en Charleroi en van enkele federaties van gemeenten elders in het land. Overigens heeft alleen in het Brusselse geval werkelijke overdracht van bevoegdheden aan het overkoepelende orgaan plaatsgevonden. Nederland is op dit punt met de nieuwe grootstedelijke gebieden nog niet zover, maar had in het verleden met het Openbaar Lichaam Rijnmond en de Agglomeratie Eindhoven vergelijkbare problemen. In Antwerpen gaat de gedachte aan gemeentelijke schaalvergroting hand in hand met de gedachte aan binnengemeentelijke decentralisatie en kijkt men met belangstelling naar de resultaten die Amsterdam op dat punt boekt.

Sinds ongeveer 1970 verkeren de Belgische provincies in de gevarenzone. Door de gedachte aan een federatieve staat en de daarbij behorende gewesten, is de vraag opgekomen of er nog wel behoefte is aan een provinciale tussenlaag, en of de provincies niet vervangen zouden kunnen worden door op basis van gemeentelijke samenwerking te scheppen 'subgewesten'. De Nederlandse provincies zien zich eveneens al geruime tijd in hun voortbestaan bedreigd, zij het door een geheel andere aanleiding. De vluchtweg naar voren, waarvoor sommige provincies geopteerd hebben en die zou moeten leiden tot het instellen van landsdelen, hebben de Belgische provincies natuurlijk niet. Zij worden door de federalisering juist van bovenaf bedreigd, en de Nederlandse provincies, met name door de VNG en de grote steden, van onderop.

Ook op het punt van de territoriale decentralisatie waren er veranderingen. Zowel Nederland als België hebben in deze eeuw op grote schaal ook functioneel gedecentraliseerd, maar Nederland wijzigde daarvoor na een principiële discussie in de Kamer in 1922 de grondwet, waardoor de wet aan andere organen dan de in de grondwet genoemde verordenende bevoegdheden kan geven. België trok uit het beginsel dat de wet soeverein is de pragmatische conclusie dat het ook zonder zo'n grondwetswijziging wel kon en deed het vervolgens gewoon.

En, om dit korte overzicht af te ronden, beide landen hebben de eens zo scherpe grens tussen overheid en maatschappij tot een grijs overgangsgebied gemaakt. Met name door het scheppen van talloos veel verzelfstandigde besturen, door de overheid wettelijk te verplichten elders advies te vragen alvorens zij op een bepaald gebied maatregelen kan treffen, door het subsidiëren van particuliere instellingen die zonder die ondersteuning met belastinggeld maar een kort leven beschoren zou zijn, en door gebruik te maken van privaatrechtelijke constructies voor het uitvoeren van in beginsel publieke taken.

Dieper ingaan op deze grote overeenkomsten zou talloze interessante kleinere



verschillen aan het licht brengen, maar dat zou in dit kader te ver voeren. We gaan naar de grote verschillen.

## DE GROTE VERSCHILLEN: FEDERALISERING BOVENOP VERZUILING

### DE AANLOOP

We zagen al dat de afscheiding geen einde maakte aan twee tegenstellingen uit het gesplitste koninkrijk: Nederland raakte na de afscheiding zelfs nog verder religieus verdeeld, en België hield het taalprobleem, al werd dat niet onmiddellijk erkend. In Nederland werden na de pacificatie van 1917 religieuze claims op collectieve arrangementen gekanaliseerd in de opbouw van zuilen. Dat deed België ook, maar daarnaast bewandelde het nog een andere weg die uiteindelijk na een lange interne strijd, naar een federatie voerde. Over de verzuiling zullen we verder zwijgen, maar over de federalisering uiteraard niet.

Na de onafhankelijkheid werd het Frans de officiële taal van België: het was de taal van de bovenlaag en door het cijns- of censuskiesrecht dus ook de taal van de kiezer in zowel Vlaanderen als Wallonië. De Vlaamse emancipatiebeweging slaagde er echter in via taalwetten de Nederlandse taal erkend te krijgen als officiële taal voor wetgeving en bestuur, onderwijs, het leger, rechtspraak en het verkeer tussen werkgever en werknemer.

Die taalwetten brachten weliswaar geen echte pacificatie tot stand, maar zorgden er wel voor dat Vlaanderen een meer taalhomogeen gebied werd, waardoor de problemen zich vooral konden concentreren in en rond Brussel en met name in de daar gevestigde instellingen van de centrale overheid.

De taalgrens kreeg zo meer geografische betekenis en ging het Nederlandssprekende Vlaanderen scheiden van het Franssprekende Wallonië. Volledig omsloten door Nederlandstalig gebied ontstond zo ook het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, bestaande uit 19 gemeenten. Het denken in termen van taalgebieden dwong ten slotte tot de erkenning dat er sinds het Verdrag van Versailles van 1919 in het oosten van België ook een Duitstalig gebied is met ruim 66 duizend inwoners.

De emancipatie van Vlaanderen werkte vooral in de jaren zestig in Wallonië de angst in de hand permanent geminoriseerd te zullen worden, te meer daar de Waalse industrie verouderde en het Vlaanderen economisch steeds meer voor de wind ging.

Daarbij kwam het eeuwige probleem van de verdeling van overheidsbestedingen over Wallonië, Vlaanderen en Brussel. Onder de eenheidsstaat werden zulke problemen steeds opgelost met de 'wafelijzerpolitiek': wat de een kreeg, moest ook in de een of andere vorm naar de ander, of er nu behoefte aan bestond of niet. Zo leidden de Vlaams-Franstalige en de katholiek-vrijzinnige breuklijnen in de regel tot een verviervoudiging van de uitgaven.

Nederland kende tot voor kort in het onderwijs hetzelfde verschijnsel onder de noemer van het gebroken ruitje. Moest bij een gemeenteschool een gebroken ruit vervangen worden, dan had ook het bijzonder onderwijs ter plaatse recht op geld voor nieuwe beglazing, ook als die nog intact was. In België bleef het echter niet bij gebroken ruitjes, maar ging het om grote projecten en dat bleek op den duur onbetaalbaar.



GEWESTEN EN GEMEENSCHAPPEN

De Belgische federatie is ingewikkeld omdat zij niet eenvoudig Vlaanderen, Wallonië en Brussel als deelstaten erkent, doch opgebouwd is uit een Vlaams, een Waals en een hoofdstedelijk gewest, en uit gemeenschappen, namelijk de Vlaamse, de Franse en de Duitstalige gemeenschap, met bovendien in het tweetalige gebied Brussel een Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie die als vierde gemeenschap fungeert.

Vooralsnog berusten alle niet uitdrukkelijk overgedragen bevoegdheden, zoals defensie, justitie, sociale zekerheid, arbeidsreglementering en binnenlands bestuur nog bij organen op het centrale (inmiddels federatieve) niveau, maar in de toekomst zal de federale overheid alleen nog bevoegd zijn voor aangelegenheden die zij nadrukkelijk toegewezen heeft gekregen. Alle overige, ook de residuaire, zullen tot de competentie van de gemeenschappen en de gewesten behoren.

Ware er geen Duitstalig gebied geweest en was Brussel niet tweetalig geweest, dan hadden alle niet-federale bevoegdheden gewoon overgedragen kunnen worden aan drie deelstaten of gewesten, te weten het Vlaamse, het Waalse en het hoofdstedelijke gewest. Dat verdelingsmodel kon nu echter alleen gebruikt worden voor geografisch gebonden aangelegenheden zoals ruimtelijke ordening, leefmilieu, huisvesting, economisch beleid, tewerkstellingsbeleid, energie, openbare werken, stads- en streekvervoer en de financiering van en het toezicht op provincies en gemeenten. Dit beleid is dus naar de gewesten gegaan.

Met de persoonsgebonden of gemeenschapsaangelegenheden kon dat echter niet, omdat Brussel noch Wallonië taalhomogene gebieden zijn; deze aangelegenheden behoren daarom tot de competentie van de gemeenschappen.

De Vlaamse gemeenschap omvat dientengevolge meer dan het Vlaamse gewest, omdat ook in Brussel Nederlandstalig onderwijs moet worden gegeven en er ten behoeve van de daar woonachtige Vlamingen eigen sociaal-culturele voorzieningen moeten zijn.

Voor deze gemeenschapsaangelegenheden, die naast onderwijs en cultuur ook belangrijke aspecten van de gezondheidszorg, maatschappelijk welzijn, het gezinsbeleid en de zorg voor de jeugd omvatten, kreeg ook de Duitstalige gemeenschap haar eigen autonome instellingen, terwijl zij voor de (geografisch gebonden) gewestaangelegenheden onder het Waalse gewest ressorteert.

In Brussel, ten slotte, treft men zowel een Vlaamse als een Franse Gemeenschapscommissie aan, die voor gemeenschapszaken van gemeenschappelijk Vlaams-Frans belang optreden als 'Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie'.

Het bestaan van niet-taalhomogene gebieden maakt, kortom, zowel gemeenschappen als gewesten nodig en dat maakt de federale staatsorganisatie zo complex.

Voor wat Vlaanderen betreft is er echter slechts één wetgever, de Vlaamse Raad, en één Vlaamse regering. De aldus ingerichte Vlaamse Gemeenschap oefent zowel de gewest- als de gemeenschapsbevoegdheden uit. Inzake de gewestaangelegenheden is zij alleen bevoegd op het territoire van het Vlaamse gewest, maar inzake gemeenschapsaangelegenheden is zij ook bevoegd ten aanzien van instellingen in het Brusselse gewest, voor zover die instellingen tenminste deel uitmaken van de Vlaamse gemeenschap.



Schema 1 Federaal België – staats- en bestuurlijke organisatie na de grondwetsherziening van 5 mei 1993

| Federale staat              | Wetgevende kamers   |   |  |   |
|-----------------------------|---|---|--|---|
|                             | Koning en Federale regering<br>– de Ministerraad telt ten hoogste 15 leden;<br>– de Eerste Minister eventueel uitgezonderd: telt de Ministerraad evenveel Nederlandstalige als Franstalige ministers  |   |  |   |
| Deelstatelijke instellingen | – Kamer van Volksvertegenwoordigers (150 rechtstreeks gekozen leden);<br>– Senaat (71 leden: 40 worden rechtstreeks gekozen; 10 worden aangewezen door en uit de Vlaamse Raad, 10 door en uit de Franse Gemeenschapsraad, 1 door en uit de Raad van de Duitstalige Gemeenschap; 10 worden gecoöpteerd).   |   |  |   |
|                             | in het Nederlands taalgebied  | in tweetalig gebied Brussel   | in het Frans taalgebied  | in het Duits taalgebied   |
| gewest aangelegenheden      | Vlaamse Raad<br>(124 leden: 118 rechtstreeks gekozen door de kiezers van het Vlaamse gewest evenals de 6 eerst gekozen leden van de Nederlandse taalgroep van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad)  | Brusselse Hoofdstedelijke Raad<br>(75 rechtstreeks gekozen leden, ingedeeld in een Nederlandse en een Franse taalgroep)<br><br>Brusselse Regering<br>– Uitgezonderd de Voorzitter telt zij twee Nederlandstalige en twee Franstalige ministers: minstens één staatssecretaris is Nederlandstalig<br>– Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest | Waalse Gewestraad<br>(75 rechtstreeks gekozen leden)<br><br>Waalse Regering<br>– telt ten hoogste 7 leden<br>– twee ministeries<br>• Ministerie van het Waalse Gewest<br>• Ministerie van Transport en Uitrusting  |   |
|                             | Vlaamse Regering<br>– telt ten hoogste 11 leden<br>– Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap met 6 departementen:<br>• Departement Coördinatie,<br>• Departement Algemene Zaken en Financiën,<br>• Departement Onderwijs,<br>• Departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur<br>• Departement Economie, Werkgelegenheid en Binnenlandse aangelegenheden,<br>• Departement Leefmilieu en Infrastructuur. | Vlaamse gemeenschapscommissie<br><br>Franse gemeenschapscommissie<br><br>GEMEENSCHAPPELIJKE GEMEENSCHAPSCOMMISSIE   | Franse Gemeenschapsraad<br>(94 leden: alle leden van de Waalse Gewestraad en 19 leden gekozen door en uit de Franse taalgroep in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad)<br><br>Franse Gemeenschapsregering<br>– telt ten hoogste 4 leden<br>– twee ministeries:<br>• Ministerie van Cultuur en Sociale zaken<br>• Ministerie van Onderwijs, Onderzoek en Vorming | Duitstalige gemeenschap<br>– Raad (25 rechtstreeks gekozen leden)<br>– Regering (5 leden)<br>– Ministerie |
| Provincies                  | Antwerpen, Limburg, Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen, Vlaams Brabant  | Provinciale bevoegdheden worden uitgeoefend door de Vlaamse en door de Franse Gemeenschap en door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie evenals door de Brusselse instellingen of door bijzondere instellingen  |  |   |
| Gemeenten                   | 308 gemeenten   | De bevoegdheden van de Brusselse agglomeratie worden uitgeoefend door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest<br><br>19 gemeenten  |  |   |
|                             |   |   | Henegouwen, Luxemburg, Waals Brabant, Namen  | Luik<br><br>9 gemeenten   |

*DE FEDERALE STAATSORGANISATIE*

De federalisering van België beïnvloedt uiteraard het politieke en bestuurlijke gedrag, maar raakt vooral de bestuurlijke organisatie. Naast de federale wetgevende kamers zijn er vijf wetgevende vergaderingen die op hun eigen gebied decreten (in Brussel: ordonnanties) met de kracht van wet uitvaardigen. Bevoegdheidsconflicten worden beslecht door een Arbitragehof, waarmee een begin van constitutionele toetsing in België haar intrede doet. Daarnaast zijn er evenveel regeringen als wetgevende vergaderingen met ieder hun eigen ministeries die uit de inboedel van de eenheidsstaat zijn overgeheveld naar de gewesten en de gemeenschappen.

Opmerkelijk is de bevoegdheid van gewesten en gemeenschappen om internationale verdragen te sluiten. Hun vertegenwoordiging bij de Europese Gemeenschap en bij andere internationale organisaties wordt verzekerd door een samenwerkingsakkoord, dat wordt afgesloten met de federale overheid.

In vergelijking met historisch gegroeide federatieve stelsels als het Zwitserse, die in essentie middelpuntzoekend zijn doordat voorheen onafhankelijke eenheden zich aaneensloten tot een bondsstaat, is het Belgische stelsel segregatief of middelpuntvliedend. Daarin ligt dan ook de grote uitdaging verscholen. Het heet weliswaar dat men opteert voor een coöperatief federalisme, gesteund op overleg en op samenwerkingsakkoorden tussen de betrokken overheden als dit nodig mocht blijken. Maar niemand weet of, gelet op de spanningen die er nu al zijn over de belangrijke overgebleven nationale dossiers, zoals de sociale zekerheid, en ook gelet op de natuurlijke neiging van nieuwe instellingen zich waar te willen maken, er een duurzaam evenwicht zal groeien.

Een belangrijke factor in dat verband is dat er geen politieke partijen meer zijn die federaal of nationaal optreden en dus afhankelijk zijn van de steun van kiezers uit alle delen van het land. Daarmee is het federale idee wel belichaamd in federale instellingen, maar worden degenen die daarvoor de verantwoordelijkheid dragen alleen nog door de kiezers van de eigen taalgroep op hun daden beoordeeld. Of het federale verband daar uiteindelijk tegen bestand zal zijn is iets dat nog zal moeten blijken.

**NOOT**

<sup>1</sup> Interessant in dit verband is dat de Nederlandse Eerste Kamer minder rechten heeft dan de Tweede, terwijl de Belgische Senaat en Kamer dezelfde bevoegdheden hebben. Dat laatste gaat echter veranderen. De Senaat gaat bevoegdheden kwijtraken, de Kamer behoudt echter haar volledige competentie.